Cabinet Directive on Law-making

March 1999

102-04114/

Cabinet Directive on Law-making

1. Introduction

The making of law is arguably the most important activity of government. This Directive describes the framework for this activity and the principles that govern it. It is of the utmost importance that Departments embarking on law-making initiatives plan and manage them in accordance with this Directive and the supporting documents issued by the Clerk of the Privy Council.

This Directive replaces the Directive entitled *The Preparation of Legislation*, approved by the Cabinet on April 16, 1981. Its main objectives are to

- ensure that the Cabinet has the information and other support it needs to make sound decisions about proposed laws,
- outline the relationship between Acts and regulations and ensure that they are viewed as products of a continuous process of making law,
- ensure that proposed laws are properly drafted in both official languages and that they respect both the common law and civil law legal systems,
- make it clear that law-making initiatives can be very complex and must be properly planned and managed, and
- ensure that Government officials who are involved in law-making activities understand their roles and have the knowledge and skills they need to perform their roles effectively.

This Directive sets out principles and general directions on how these objectives are to be met.

2. Fundamentals of the Government's Law-making Activity

Constitutional Considerations

The *Constitution Act, 1867*, distributes the legislative powers of Canada between the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces (Part VI, sections 91 to 95). The legislatures of the territories exercise legislative authority through delegation from the Parliament of Canada.

Canada's system of responsible parliamentary government is based on the rule of law. This means that laws must be made in conformity with the Constitution. The Crown retains very few regulatory powers that are not subject to the legislative or law-making process. For example, regulations governing the issuance of passports or medals and honors are still made under the royal prerogative.

Parliament may delegate regulatory authority to Cabinet (the Governor in Council), a person (such as a Minister of the Crown) or a body (such as the Atomic Energy Control Board). However, this authority remains subject to the will of Parliament and regulations made under this delegated authority are referred to as subordinate legislation.

Law-making authority in Canada is subject to a number of constraints. Parliament and the provincial legislatures are limited by the constitutional distribution of powers. They are further constrained in their law-making powers by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, by the existing Aboriginal and treaty rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*, and by certain other constitutional provisions, such as the language rights and obligations that apply to Québec and Manitoba.

Parliament consists of three elements: the Crown, the Senate and the House of Commons. Parliament makes laws in the form of statutes or "Acts". All three elements must assent to a bill (draft Act) for it to become law. The assent of the Crown is always the last stage of the law-making process.

All money bills must, according to the *Constitution Act, 1867*, originate in the House of Commons:

> 53. Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

Money bills are to be introduced by a Minister of the Crown. Non-money bills may originate in the Senate.

The Cabinet, which consists of the Prime Minister and the other Ministers of the Crown, plays a significant role in Parliament's law-making activity, both collectively by approving bills for introduction in Parliament, and individually by sponsoring bills through the stages of the parliamentary process. Cabinet Ministers are in turn supported by the officials who work in government departments.

Deciding Whether a Law is Needed

Making a new law, whether by obtaining Parliament's assent to a bill or by making regulations, is just one of several ways of achieving governmental policy objectives. Others include agreements and guidelines or, more generally, programs for providing services, benefits, or information. In addition, a law may include many different kinds of provisions, ranging from simple prohibitions through a wide variety of regulatory requirements such as licensing or compliance monitoring. Law should be used only when it is the most appropriate. When a legislative proposal is made to the Cabinet, it is up to the sponsoring Minister to show that this principle has been met, and there are no other ways to achieve the policy objectives effectively.

The decision to address a matter through a bill or regulation is made by Cabinet on the basis of information developed by a Minister's departmental officials. The information must be accurate, timely and complete. To provide it, a department should

- analyze the matter and its alternative solutions,
- engage in consultation with those who have an interest in the matter, including other departments that may be affected by the proposed solution,
- analyze the impact of the proposed solution, and
- analyze the resources that the proposed solution would require, including those needed to implement or enforce it.

In the case of a bill, the principal means for conveying this information is a Memorandum to Cabinet, which a minister must present to obtain Cabinet approval for the bill to be drafted by the Legislation Section of the Department of Justice.

When a legislative initiative is being considered, and where it is appropriate and consistent with legislative drafting principles, related matters should be combined in one bill, rather than being divided among several bills on similar subjects. A single bill allows parliamentarians to make the most effective and efficient use of their time for debate and study in committee.

Finally, caution should be taken when considering whether to include a "sunset" or expiration provision in a bill, or a provision for mandatory review of the Act within a particular time or by a particular committee. Alternatives to these provisions should be fully explored before proposing to include them in a bill.

Relationship between Acts and Regulations

Although Acts and regulations are made separately, they are linked in several ways:

- Parliament creates Acts and through them authorizes regulations,
- a regulation must strictly conform to the limits established by the Act that authorizes it, and
- most legislative schemes depend on regulations to make them work, so an Act and the regulations should be developed together to ensure a good match.

When developing a proposal for a bill that will authorize regulations, departments should carefully consider

- who is to have authority to make the regulations,
- which matters are to be dealt with in the bill, and

- which matters are to be dealt with in the regulations.

Ordinarily, the Governor in Council is authorized to make regulations. A rationale for departures from this practice needs to be provided in the relevant Memorandum to Cabinet. Matters of fundamental importance should be dealt with in the bill so that parliamentarians have a chance to consider and debate them. The bill should establish a framework that limits the scope of regulation-making powers to matters that are best left to subordinate law-making delegates and processes. The following principles should also be observed:

- The power to make regulations must not be drafted in unnecessarily wide terms.
- Certain regulation-making powers are not to be drafted, unless the Memorandum to the Cabinet specifically requests drafting authority for the power and contains reasons justifying the power that is sought. In particular, specific drafting authority is required for powers that
  - substantially affect personal rights and liberties,
  - involve important matters of policy or principle,
  - amend or add to the enabling Act or other Acts,
  - exclude the ordinary jurisdiction of the Courts,
  - make regulations having a retroactive effect,
  - subdelegate regulation-making authority,
  - impose a charge on the public revenue or on the public, other than fees for services,
  - set penalties for serious offences.

Acts and regulations are interdependent and should be developed in conjunction with one another. Regulations may be drafted at the same time as the authorizing bill or after, depending on the situation. However, if regulations are an important part of a new legislative scheme, it may be helpful to begin developing draft regulations or at least a summary of the regulations at the same time as the bill to ensure consistency with the framework being established in the bill. When regulations are developed under an existing Act, care must be taken to ensure that they fall within the authority granted by that Act.

Importance of bilingual and bijural drafting

The *Constitution Act, 1867* requires federal laws to be enacted in both official languages and makes both versions equally authentic. It is therefore of primary importance that bills and regulations be prepared in both official languages. It is not acceptable for one version to be a mere translation of the other. For this reason, sponsoring departments and agencies must ensure that they have the capability to develop policy, consult, and instruct legislative drafters in both official languages. Both versions of legislation must convey their intended meaning in clear and accurate language.

It is equally important that bills and regulations respect both the common law and civil law legal systems since both systems operate in Canada and federal laws apply throughout the country. When concepts pertaining to these legal systems are used, they must be expressed in both languages and in ways that fit into both systems.

Planning and Managing Law-making Activity

The Government's law-making activity is to be planned and managed on three levels:

- centrally for the Government as a whole,
- departmentally, and
- on a project basis.

At the first level, there is a government-wide process to coordinate and set priorities among proposals for bills from different departments. The Minister responsible for the Government's legislative program is the Leader of the Government in the House of Commons, who is also a Minister of State. For the public service, the Privy Council Office supports the Leader of the Government in the House of Commons in this activity. In addition, a committee of Cabinet, called the Special Committee of Council, and then full Cabinet review issues requiring decisions by Cabinet as a whole. For example, the Leader of the Government in the House of Commons seeks delegated authority from Cabinet for the introduction of Government bills.

In the case of regulations, departments and regulation-making agencies must plan their regulatory agendas for coming years and prepare reports on planning and priorities. In the fall, they must also prepare performance reports. These reports are to be tabled in the House of Commons as part of the Estimates and referred to the appropriate committees of that House.

At the second, departmental level, each department manages the legislative proposals in its areas of responsibility. It must ensure that it has allocated the resources necessary to carry its proposals through each stage in the law-making process, plan for such things as consultation, and ensure that it has the capacity to formulate policy and instruct legislative drafters in both official languages. Finally, it must also plan and allocate resources for the implementation of new laws.

At the third, project level, departments must plan their law-making activities as they relate to particular bills or regulations. These activities are to be managed as projects with tools for determining what resources are needed, what tasks must be performed and what time-frames are appropriate.

3. Preparation of the Government's Legislative Program

Planning the Legislative Program

Planning the Government's legislative program begins up to one year before the opening of the session of Parliament in which the various legislative items are to be introduced. Experience has shown that the planning and preparation process should be spread over the whole year, as opposed to a short period immediately before a session. This stems in part from the established procedure for the approval of individual bills. This procedure involves three separate steps:

- Cabinet approval of the policy is sought,
- if Cabinet approves, the bill is drafted, which in many cases proves to be a lengthy and difficult process in itself, and
- approval of the Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons is sought for introduction of the bill.

As part of the Prime Minister's June 1997 changes to the Cabinet decision-making system, the Special Committee of Council was given new responsibilities as a ministerial forum at the Cabinet committee level for discussing the Government's overall legislative planning and for specific legislative issues requiring decisions by Cabinet.

The Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons is responsible for the Government's legislative program in the House of Commons including examining in detail all draft bills.

Accordingly, departments and agencies whose Ministers are bringing forward legislative proposals are urged to keep in close contact with the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office, which provides support to the Leader of the Government in the House of Commons and to the Special Committee of Council. In particular, it is important to inform them of any significant changes in the timing of Ministers' plans to bring bills forward.

Request for Legislative Proposals

Immediately after the Speech from the Throne at the opening of each session of Parliament, the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning) will write to all Deputy Ministers and some Agency heads asking them to submit a list of the legislation that their Minister plans to propose to Cabinet for introduction in the next session. Subsequently, this legislative "call letter" will be sent twice a year (June and November) in order to deal with new or changing priorities.

The response to the request for legislative proposals should be submitted to the Assistant Secretary to the Cabinet within one month after receiving the request, or by a date specified in the request.

Review by Cabinet

The proposals are prioritized by the Leader of the Government in the House of Commons and a tentative outline of the legislative program for the next sitting, together with the assignment of priorities for the various proposals, are reviewed by the Special Committee of Council. The Leader of the Government in the House of Commons normally advises the Special Committee of Council and the full Cabinet of the updated legislative program twice a year.

4. Preparation of Government Bills

Cabinet Approval of Policy

As soon as is feasible after Cabinet has determined that a bill is to be introduced as part of its legislative program, the responsible department should arrange for the submission of a Memorandum to the Cabinet (MC) seeking policy approval and an authorization for the Legislation Section of the Department of Justice to draft the bill. The MC is to be prepared in accordance with supplementary documents issued by the Clerk of the Privy Council and is to be submitted to the appropriate policy committee of Cabinet and then to Cabinet. It should be submitted far enough in advance of the projected date for introducing the bill to allow sufficient time to draft it.

An MC should address the type of public consultation, if any, that the sponsoring Minister has held or expects to hold and should specify whether the Minister intends to consult on the basis of the draft bill. By tradition, draft bills have been treated with strict confidence before they are introduced in Parliament. However, in keeping with the Government's commitment to openness and consultation, sponsoring Ministers may wish to consult on the basis of draft bills. This consultation is intended to ensure that bills take into account the views of those concerned and it must not pre-empt Parliament's role in passing bills. Also, there may be cases where it would not be appropriate to do so for reasons such as the risk of giving the consulted party an unfair economic advantage. So, if a draft bill is intended to be used in consultation before it is tabled in Parliament, the MC should state that intention and ask for the Cabinet's agreement. In the case of a draft bill involving changes to the machinery of government, the approval to consult should generally be sought in a letter to the Prime Minister from the sponsoring Minister.

Drafting instructions should be annexed to the MC. However, they should not be in the form of a draft bill. Their purpose is to facilitate a policy discussion of a legislative proposal and to provide a framework for drafting a bill. Except in very rare instances, drafting instructions in the form of proposed draft legislation are not helpful. Substantial time may be required to assemble the relevant material required as part of drafting instructions. The policy discussion at this stage will make it possible to develop reasonable estimates of the time likely to be required for drafting the legislation. These estimates are essential to planning and managing the Government's legislative agenda.

Drafting Bills

It is essential that both the Legislation and House Planning Secretariat and the Secretariat to the appropriate policy Committee of Cabinet be informed by the sponsoring department as to any significant departures from the approach to the bill agreed to by Cabinet.

As stated above, both language versions of legislation are equally authentic and must respect the bijural nature of Canada's legal system. Draft legislation must be prepared in both official languages and sponsoring departments must ensure that they have the capability:

- to instruct in both languages,
- to respond to technical questioning from drafting officers in either language and relating to each legal system, and
- to critically evaluate drafts in both languages.

It is not sufficient for a drafting officer and the instructing officer to reach full agreement on the technical adequacy of one language version of a draft bill. Both versions must meet the same standard of technical adequacy in the eyes of those qualified to critically evaluate them and the legislation must be capable of operating in both legal systems. This requirement can be particularly onerous when a legislative proposal is based on a precedent from another jurisdiction where legislation and related information, often of a very technical nature, is available in one language only. In such circumstances, it may be necessary to build into the planning and drafting process a significant time factor to allow for the development, testing and finalization of appropriate terminology for both versions.

Another important consideration relates to the drafting of preambles and purpose clauses. Preambles can often provide important background information needed for a clear understanding of the bill, or to explain matters that support its constitutionality. However, when a bill amends existing legislation, the preamble is normally excluded from consolidated versions of the legislation. In order to ensure public awareness of, and access to, background information for an amending bill, a purpose clause may be considered as an alternative because it can be integrated into the consolidated legislation. Both preambles and purpose clauses must be carefully reviewed by the Department of Justice for appropriate language and content.

Review of Bills by the Leader of the Government in the House of Commons

Once a bill has been drafted and approved by the responsible Minister, the Legislation Section of the Department of Justice will arrange for its printing and for copies to be sent to the Legislation and House Planning Secretariat (L&HP) before the bill is reviewed by the Leader of the Government in the House of Commons.

At this stage the sponsoring department:

- prepares material for use in explaining the bill to Parliamentarians and members of the public or for distribution,
- prepares a draft statement to be used by the Minister when the bill is referred to Committee,
- submits a revised and updated communication plan if the original attached to the MC is no longer appropriate.

The Leader of the Government in the House of Commons reviews the bill and its consistency with relevant Cabinet decisions. The Leader reports to Cabinet on this review and seeks delegated authority to arrange for introduction of the bill in either the House of Commons or the Senate.

Following Cabinet approval, L&HP submits the bill in its final form to the Prime Minister or the Leader of the Government in the House of Commons for signature, together with the royal recommendation in the case of bills that require expenditure. The preparation of royal recommendations is the responsibility of L&HP.

5. Parliamentary Processes and Amendments

Introduction and Readings

Government bills are usually introduced by the sponsoring Minister. They proceed through three readings in both the Senate and the House of Commons and are studied by committees of each House. Detailed information on these proceedings can be found by consulting publications such as the *Précis of Procedure*, published by the House of Commons, and in *The Senate Today* and *Rules of the Senate of Canada*, published by the Senate.

The timing and place of introduction are decided either by the Cabinet on the recommendation of the Leader of the Government in the House of Commons, or by the Leader of the Government in the House of Commons under authority delegated by Cabinet.

Notice of introduction in the House of Commons is given to the Clerk of the House by the Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning) only when instructed to do so by the Leader of the Government in the House of Commons. When introduction is in the Senate, the timing of introduction is decided by the Leader of the Government in the House of Commons in consultation with the Leader of the Government in the Senate. In both cases, the Assistant Secretary informs the sponsoring Minister of the timing of introduction.

Timing of the Second Reading debate, Report Stage, and Third Reading in the House of Commons is the responsibility of the Leader of the Government in the House of Commons. The timing of the stages of debate in the Senate is the responsibility of the Leader of the Government in the Senate.

During a committee's consideration of a bill, whether in the House of Commons or the Senate, the sponsoring Minister or the Parliamentary Secretary attends the committee meetings to assist the deliberations by ensuring that the Government's position is expressed. This is of particular importance in situations where amendments to the bill may be proposed.

Amendments

If the sponsoring Minister wishes to move or accept an amendment after introducing a bill, the following procedure should be followed before the amendment is moved:

- amendments that are merely technical may be agreed to by the sponsoring Minister with no need for Cabinet approval,
- amendments that have an impact on the policy approved by Cabinet or that raise policy considerations not previously considered by Cabinet are subject to the same procedure as the initial proposal, namely, the submission of an MC for consideration by the original policy Committee of Cabinet and approval by the Cabinet.
- urgent major amendments need not follow the full procedure referred to above, but may be approved by the Prime Minister and the Chair of the relevant policy committee of Cabinet together with other interested Ministers.

All amendments moved or accepted by the Government must be drafted or reviewed by the Legislation Section of the Department of Justice.

Royal Assent

The final stage in the enactment of a bill by Parliament is royal assent. The timing of royal assent ceremonies is arranged by the Leader of the Government in the House of Commons in consultation with the Leader of the Government in the Senate.

6. Coming into Force

An Act has the force of law upon royal assent, unless it provides otherwise. Quite frequently, an Act provides that it, or any of its provisions, comes into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council. These orders are prepared by officials in the department that administers the Act and are submitted to the Special Committee of Council by the responsible Minister. If approved, they are sent to the Governor General for signature and published in the *Canada Gazette*. Draft orders should be submitted for approval well in advance of the day or days that they propose for provisions to come into force.

7. Regulation-making

The main elements of the regulation-making process are established by the *Statutory Instruments Act*. They include requirements that:

- draft regulations be examined by the Clerk of the Privy Council in consultation with the Deputy Minister of Justice,

- regulations be transmitted to the Clerk of the Privy Council to be registered and published in the *Canada Gazette*,
- regulations be referred to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

These elements are supplemented by the analytical and procedural requirements of the Government's Regulatory Policy.

8. Conclusion

This Directive sets out the objectives and expectations of the Cabinet in relation to law-making activities of the Government. Departmental officials involved in these activities are expected to be aware of the Directive and to follow the instructions it contains. They are also expected to use the supplementary documents that the Clerk of the Privy Council may issue to provide detailed guidance on planning and managing the development of legislation to ensure that the Cabinet's objectives and expectations are met.

Directive du Cabinet sur l'activité législative

mars 1999

Directive du Cabinet sur l'activité législative

1. Introduction

L'élaboration des règles de droit est vraisemblablement l'activité la plus importante du gouvernement et doit s'exercer dans le cadre et selon les principes définis dans la présente directive. Il est de la première importance que le ministère qui met en branle le processus d'élaboration d'une mesure législative planifie et gère celle-ci en conformité avec cette directive et les documents complémentaires établis par le greffier du Conseil privé.

La présente directive remplace celle intitulée *La filière législative*, qui a été approuvée par le Cabinet le 16 avril 1981. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- veiller à ce que le Cabinet dispose de l'information et de toute autre forme de soutien dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées sur les mesures législatives proposées;
- donner un aperçu des rapports entre l'élaboration de la législation et celle de la réglementation, et veiller à ce que les deux soient considérées comme constituant un seul et même processus continu;
- veiller à ce que les textes législatifs soient rédigés selon les règles de l'art dans le respect des deux langues officielles et des deux systèmes de droit qui coexistent au Canada : le droit civil et la common law;
- montrer que l'élaboration d'une mesure législative est une activité souvent complexe qui exige une planification et une gestion adéquates;
- veiller à ce que les fonctionnaires intervenant dans l'activité législative comprennent bien leur rôle et possèdent les connaissances et compétences nécessaires pour l'exercer efficacement.

La présente directive donne des instructions générales sur la façon d'atteindre ces objectifs et énonce les principes à respecter.

2. L'activité législative du gouvernement : principes fondamentaux

Points d'ordre constitutionnel

La *Loi constitutionnelle de 1867* répartit les compétences législatives entre le Parlement et les législatures des provinces (partie VI, articles 91 à 95). Dans les territoires, les pouvoirs qu'exercent les législatures leur sont délégués par le Parlement.

Le régime politique canadien, dit de « gouvernement responsable », se fonde sur le principe de la primauté du droit. Cela signifie que les règles du droit canadien doivent s'élaborer en conformité avec la Constitution. Sa Majesté ne dispose de nos jours que de très peu de pouvoirs législatifs qui ne soient pas assujettis au processus parlementaire : les règlements régissant la délivrance des passeports, qui sont pris en vertu de la « prérogative royale », constituent l'un des rares exemples.

Le Parlement peut déléguer des pouvoirs législatifs au Cabinet (le gouverneur en conseil), à une personne (tel un ministre) ou à un organisme (la Commission de contrôle de l'énergie atomique, par exemple). L'exercice de ces pouvoirs reste assujetti à l'autorité du Parlement, d'où l'emploi des termes « législation déléguée » et « législation subordonnée » pour désigner les règlements qui en résultent.

L'élaboration de la législation canadienne obéit à un certain nombre de contraintes, la première étant évidemment le partage constitutionnel des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales. À celle-ci s'ajoutent les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que les droits et obligations constitutionnels qui s'appliquent en matière linguistique au Québec et au Manitoba.

Les lois au sens strict du terme sont adoptées par le Parlement, qui est composé de Sa Majesté la reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Un projet de loi ne devient loi que s'il reçoit l'agrément de chacun d'eux. La sanction royale constitue dans tous les cas l'ultime étape du processus législatif.

Suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, tout projet de loi portant affectation de crédits doit prendre naissance à la Chambre des communes :

> **53.** Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

De plus, un tel projet de loi ne peut être déposé que par un ministre. Les autres projets de loi peuvent indifféremment être déposés au Sénat ou à la Chambre des communes.

Le Cabinet, constitué du premier ministre et des autres ministres de Sa Majesté, joue aussi un rôle important dans l'activité législative du Parlement. Les membres du Cabinet donnent collectivement leur assentiment au dépôt des projets de loi du gouvernement devant le Parlement. Sur le plan individuel, ils parrainent les projets de loi relevant de leur portefeuille et assurent leur cheminement tout au long du processus parlementaire avec l'aide des fonctionnaires de leur ministère.

Opportunité de l'action législative

Le gouvernement dispose de plusieurs moyens pour atteindre ses objectifs. Certes, il peut soumettre un projet de loi à l'assentiment du Parlement ou prendre lui-même un règlement. Mais il peut aussi procéder par la conclusion d'accords, l'émission de directives ou la mise sur pied de programmes en vue d'offrir des services, des prestations ou de l'information. Par ailleurs, un texte législatif peut comporter toute sorte de dispositions allant de la simple prohibition aux mécanismes de régulation les plus complexes, en passant par la délivrance de permis et les contrôles de conformité. Il n'en reste pas moins que la voie législative devrait être strictement réservée aux cas où elle constitue la meilleure solution possible. Il appartient au ministre responsable de démontrer au Cabinet que ce principe a été respecté et qu'il y va de la réalisation des objectifs du gouvernement.

La décision de procéder par projet de loi ou de règlement revient au Cabinet, sur la foi de l'information que les fonctionnaires du ministère intéressé mettent à sa disposition. Cette information doit être exacte, à jour et complète. Pour bien s'acquitter de cette obligation, les fonctionnaires responsables doivent, au nom de leur ministre :

- analyser la question et considérer les solutions de rechange;
- consulter toutes les parties intéressées, y compris les autres ministères qui peuvent être touchés par la solution proposée;
- analyser les effets de cette solution;
- déterminer les ressources nécessaires à celle-ci, notamment pour sa mise en oeuvre et le contrôle de son application.

Dans le cas d'un projet de loi, le principal moyen de communiquer cette information est la note au Cabinet, dans laquelle le ministre demande au Cabinet l'autorisation de faire rédiger le projet de loi par la Section de la législation du ministère de la Justice.

Il importe de veiller, dans toute la mesure du possible compte tenu des principes de redaction législative, à ce que toutes les mesures législatives apparentées soient regroupées en un seul projet de loi. La multiplication des projets de loi sur des questions connexes constitue en effet une perte de temps pour les parlementaires, tant lors des débats que lors de l'étude en comité.

Enfin, il y a lieu de faire preuve de circonspection au moment d'ajouter au projet une clause de temporarisation ou de cessation d'effet, ou de prévoir l'examen d'un texte dans un délai précis ou par tel comité. On ne devrait recourir à de tels mécanismes qu'en dernier ressort, lorsque les solutions de rechange ont été soigneusement examinées.

Rapports entre la loi et le règlement

Bien que les lois et les règlements soient soumis à des processus distincts, ils sont liés à plusieurs égards :

- Le Parlement édicte les lois et par leur truchement autorise la prise des règlements.
- Le règlement doit respecter fidèlement le cadre juridique fixé par sa loi habilitante.
- Comme la plupart des plans législatifs sont mis en oeuvre au moyen de règlements, il convient d'élaborer la loi et les règlements parallèlement afin d'assurer leur cohérence et leur concordance.

Au moment d'élaborer une proposition législative autorisant la prise de règlements, le ministère doit porter une attention particulière :

- au choix du titulaire du pouvoir réglementaire;
- aux questions à traiter dans le projet de loi lui-même;
- aux points qui seront réglés par les règlements.

C'est habituellement au gouverneur en conseil qu'est attribué le pouvoir de prendre les règlements d'application d'un texte de loi; toute dérogation à cet usage devrait être motivée dans la note au Cabinet. Par ailleurs, les éléments fondamentaux de la mesure doivent figurer dans le projet de loi, afin que les parlementaires puissent en prendre connaissance et en débattre. Le projet de loi doit fixer le cadre juridique du pouvoir réglementaire, lequel se limite aux matières qu'il est préférable de laisser aux délégataires et aux processus de législation déléguée. À cet égard, les principes suivants doivent être respectés :

- Il faut veiller à ne pas exprimer en termes trop larges la disposition législative qui donne le pouvoir de prendre des règlements.
- Dans certains domaines, l'autorisation d'insérer dans un projet de loi une disposition conférant un pouvoir réglementaire doit être demandée expressément dans la note au Cabinet, avec motifs à l'appui. Il s'agit notamment des pouvoirs qui :
  - ont des effets sensibles sur les droits et libertés civiques;
  - mettent en jeu d'importantes questions de principe ou d'orientation;
  - autorisent la modification de la loi habilitante ou d'autres lois par voie de règlement;

- écartent la compétence normale des tribunaux;
- autorisent la prise de règlements à effet rétroactif;
- subdélèguent un pouvoir réglementaire;
- imposent à l'État ou à la population des charges financières autres que les droits payables pour la prestation de services;
- fixent les peines sanctionnant les infractions graves.

Les lois et les règlements sont interdépendants et leur élaboration devrait être coordonnée. Les règlement peuvent être rédigés en même temps que le projet de loi ou par la suite, selon le cas. Toutefois, lorsque les règlements constituent une composante majeure d'une nouvelle mesure législative, il peut être avantageux d'en amorcer dès que possible l'élaboration, afin d'assurer leur concordance par rapport au cadre juridique fixé par la loi. Lorsque les règlements sont élaborés sous le régime d'une loi existante, il faut bien s'assurer qu'ils ne débordent pas les limites juridiques prévues par celle-ci.

Importance de la rédaction bilingue et bijuridique

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de* 1867, les lois fédérales doivent être rédigées dans les deux langues officielles, les deux versions faisant également foi. L'une ne saurait donc être une simple traduction de l'autre. Pour cette raison, les administrations – ministères et organismes – qui les parrainent doivent s'assurer qu'elles sont en mesure d'élaborer les orientations et objectifs, de consulter et de donner aux légistes des instructions dans les deux langues officielles. Les deux versions doivent avoir le même sens, celui qu'on entend leur donner, exprimé en termes clairs et précis.

Il est tout aussi important que les projets de loi et de règlement respectent les deux traditions juridiques canadiennes – le droit civil et la common law –, puisque les lois fédérales s'appliquent en principe à l'ensemble du pays. Les notions propres à chaque système juridique doivent être exprimées dans les deux langues d'une façon qui tienne compte des deux réalités.

Planification et gestion de l'activité législative

Il y a trois niveaux de planification et de gestion de l'activité législative gouvernementale :

- niveau central (gouvernement);
- niveau ministériel;
- niveau individuel (projet).

Pour ce qui est du premier de ces niveaux, il existe, à l'échelle du gouvernement, un processus de coordination et d'établissement de l'ordre de priorité des diverses propositions législatives émanant des ministères. C'est le leader du gouvernement à la Chambre des comunes – qui est aussi ministre d'État – qui est responsable du programme législatif du gouvernement. Il est appuyé dans cette tâche par le Bureau du conseil privé. Par ailleurs, un comité du Cabinet, le Comité spécial du Conseil, et, dans certains cas, le Cabinet en séance plénière se penchent sur les questions qui requièrent une décision du Cabinet plénier. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le leader du gouvernement à la Chambre des communes demande que lui soit délégué le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt d'un projet de loi.

Dans le cas des règlements, les administrations doivent planifier leur calendrier réglementaire pour les années à venir et faire rapport au sujet de leur planification et de l'ordre de priorité fixé. À l'automne, il leur faut aussi rédiger des rapports de rendement. Ceux-ci sont déposés à la Chambre des communes en annexe du Budget des dépenses, puis remis aux comités compétents de la chambre.

Au second niveau, il incombe à chaque ministère de gérer les propositions législatives qui relèvent de son champ de compétence. Il doit veiller à affecter les crédits nécessaires à toutes les étapes du processus législatif – notamment les consultations – et s'assurer qu'il est à même d'établir les orientations et objectifs et fournir les instructions aux légistes dans les deux langues officielles. Enfin, il lui faut planifier la mise en application de la loi après son adoption et prévoir les ressources requises à cette fin.

Au troisième niveau, celui du projet, le ministère doit planifier ses activités en fonction des différentes mesures législatives et réglementaires. Il doit gérer celles-ci comme s'il s'agissait d'autant de projets distincts, chacun exigeant la détermination des besoins sur le plan des ressources, la définition des tâches à accomplir et l'établissement d'un échéancier.

3. Élaboration du programme législatif du gouvernement

Planification

La planification du programme législatif global du gouvernement peut commencer plus d'un an avant le début de la session du Parlement au cours de laquelle est prévu le dépôt des divers projets de loi. L'expérience démontre qu'il vaut mieux étaler le processus de planification et de préparation sur l'année qui précède l'ouverture de la session plutôt que d'attendre à la veille de celle-ci. Ce délai se justifie, d'une part, par la nécessité d'une planification à long terme de l'activité législative d'ensemble et, d'autre part, par les trois grandes étapes du processus menant à l'approbation du projet avant son dépôt, à savoir :

- présentation des orientations et de l'objectif au Cabinet pour approbation;
- le cas échéant, rédaction du projet, phase souvent longue et difficile;
- présentation du projet au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes pour approbation, en vue de son dépôt.

Dans le cadre des modifications apportées au processus décisionnel du Cabinet par le premier ministre en juin 1997, le Comité spécial du Conseil s'est vu confier, à titre d'organe collégial de niveau ministériel, de nouvelles attributions relativement à la planification législative d'ensemble et à la résolution de questions d'ordre législatif exigeant l'intervention du Cabinet.

C'est par ailleurs au ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes qu'il incombe de suivre de près l'évolution du programme législatif du gouvernement aux Communes et de procéder à l'examen approfondi de tous les avant-projets de loi.

Les administrations dont le ministre doit présenter des propositions législatives sont donc fortement encouragées à rester en rapport étroit avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé, qui a pour mission d'appuyer tant ce comité que le leader du gouvernement à la Chambre des communes. Plus particulièrement, il est très important qu'elles l'informent de toute modification importante apportée à l'échéancier du ministre pour le dépôt du projet de loi.

Appel de propositions législatives

Dès que le discours du Trône a été prononcé au début de la session parlementaire, le secrétaire adjoint du Cabinet pour la législation et la planification parlementaire demande par écrit à tous les sous-ministres et aux premiers dirigeants de certains organismes de lui présenter la liste des propositions législatives que leur ministre compte soumettre au Cabinet en vue du dépôt de projets de loi au cours de la session suivante. Par la suite, « la lettre d'appel » est envoyée deux fois au cours de l'année, en juin et en novembre, pour permettre les ajustements qu'impose tout changement au programme ou dans l'ordre de priorité.

La réponse est adressée au secrétaire adjoint du Cabinet dans le mois qui suit la réception de la lettre d'appel ou dans tel autre délai qui y est précisé.

Examen par le Cabinet

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes établit un premier ordre de priorité parmi les propositions législatives. Le programme législatif de la session suivante est alors établi dans les grandes lignes et passé en revue, avec l'ordre de priorité, par le Comité spécial du Conseil. Normalement, le leader informe deux fois l'an le Comité spécial du Conseil et le Cabinet en séance plénière des mises à jour du programme législatif.

4. Élaboration des projets de loi du gouvernement

Approbation des orientations et objectifs par le Cabinet

Dès que le Cabinet a décidé d'inscrire une mesure au programme législatif, l'administration concernée devrait présenter une note au Cabinet en vue d'en faire approuver les orientations et les objectifs, et d'obtenir l'autorisation de faire rédiger un projet de loi par la Section de la législation du ministère de la Justice. La note au Cabinet est rédigée selon les modalités précisées dans les textes complémentaires établis par le greffier du Conseil privé et est présentée au comité d'orientation compétent du Cabinet, puis au Cabinet lui-même. On devrait prévoir, entre la présentation de la note et la date envisagée pour le dépôt du projet, un délai suffisant pour la rédaction de celui-ci.

La note doit préciser, le cas échéant, le genre de consultations publiques que le ministre a menées ou envisage de mener dans le cadre de la mesure, et s'il souhaite que le projet de loi fasse lui-même l'objet de consultations. La tradition veut que les avant-projets de loi soient tenus pour strictement confidentiels jusqu'à leur dépôt au Parlement. Mais étant donné l'engagement pris par le gouvernement en faveur de la transparence et de la consultation, il est bien possible que les ministres souhaitent solliciter l'opinion des intéressés. Il ne doit toutefois pas en résulter d'entrave au pouvoir législatif du Parlement, ni d'avantages économiques indus pour une partie consultée. Par conséquent, lorsque l'on envisage de soumettre un projet de loi à des consultations avant son dépôt, il y a lieu d'en faire mention au préalable dans la note au Cabinet, afin de permettre à celui-ci d'examiner le bien-fondé des décisions prises à cet égard. Et si le projet de loi a pour effet de modifier l'appareil administratif, l'autorisation de consulter devrait être demandée au moyen d'une lettre adressée au premier ministre par le ministre parrain.

Les instructions de rédaction devraient être annexées à la note au Cabinet. Elles ne doivent cependant pas prendre la forme d'un avant-projet de loi. Leur objet est de faciliter l'étude de la proposition législative du point de vue des orientations et des objectifs, et d'encadrer la rédaction du projet. Sauf dans de très rares cas, les instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi ne sont pas utiles. Il se peut que la tâche de réunir l'information à inclure dans les instructions de rédaction prenne beaucoup de temps. Mais le sérieux des discussions à cette étape permettra d'en arriver à une meilleure estimation du temps nécessaire à la rédaction du projet de loi, ce qui est essentiel à la planification et à la gestion du programme législatif du gouvernement.

Rédaction du projet de loi

Il est essentiel que le ministère parrain informe le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire, ainsi que le secrétariat du comité d'orientation compétent du Cabinet, de tout changement notable par rapport aux orientations et objectifs déjà approuvés par le Cabinet.

Comme il a été dit précédemment, les versions française et anglaise font également foi et doivent être à l'image de la nature bijuridique du système de droit canadien. Elles doivent donc être établies ensemble et l'administration responsable doit veiller à mettre en place les moyens voulus pour être en mesure :

- de donner des instructions dans les deux langues officielles;
- de répondre aux questions substantielles des légistes dans les deux langues officielles et relativement à chacun des systèmes juridiques en place;
- de procéder à l'appréciation critique des deux textes.

Les deux versions doivent absolument revêtir la même qualité substantielle aux yeux des spécialistes aptes à en juger, et doivent être susceptibles d'application dans l'ensemble du pays, quel que soit le régime de droit provincial ou territorial applicable. Certes, cette obligation peut être particulièrement astreignante quand la source d'inspiration d'un projet provient d'une autre autorité législative – canadienne ou non –, et que les textes et l'information – souvent très techniques – utilisés n'existent que dans une seule langue. Il faudra alors prévoir au besoin, dans les délais de planification et de rédaction, le temps nécessaire à la recherche, à la vérification et à la mise au point de la terminologie à employer dans les deux versions.

L'opportunité d'inclure un préambule ou un énoncé d'objectifs dans un projet de loi doit aussi être examinée soigneusement. Le préambule expose généralement des renseignements contextuels importants pour la compréhension du texte ou la démonstration de sa validité constitutionnelle. Or, s'agissant d'une loi modificative, toutefois, son préambule ne sera pas ajouté au texte de la loi modifiée. Afin de porter ces renseignements contextuels à la connaissance du public, on peut recourir en pareil cas à un énoncé d'objectifs qui, faisant partie des dispositions du texte, sera intégré à la loi modifiée. En tout état de cause, le texte du préambule ou de l'énoncé d'objectifs est examiné soigneusement par le ministère de la Justice quant à sa rédaction et à son contenu.

Examen du projet de loi par le leader du gouvernement à la Chambre des communes

Dès qu'un projet de loi a été rédigé et approuvé par le ministre responsable, la Section de la législation du ministère de la Justice prend les dispositions nécessaires pour son impression et l'envoi d'exemplaires au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire avant l'examen par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

À cette étape, l'administration responsable :

- rédige la documentation destinée à expliquer le projet de loi aux parlementaires et au grand public ou devant leur être distribuée;
- établit une version provisoire de la déclaration que fera le ministre lors du renvoi au comité;
- présente un plan de communication révisé et actualisé si l'original figurant dans la note au Cabinet n'est plus à jour.

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes examine alors le texte du projet, notamment du point de vue de sa conformité avec la décision du Cabinet. Il rend compte de ses conclusions au Cabinet et demande à celui-ci de lui déléguer le pouvoir de prendre les dispositions nécessaires en vue du dépôt du projet à la Chambre des communes ou au Sénat.

Une fois que le Cabinet a donné son aval, le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire présente au premier ministre ou au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour signature le projet dans sa version définitive, assorti de la recommandation royale s'il porte affectation de crédits. Le secrétariat se charge des formalités afférentes à la recommandation royale, après consultation du ministère de la Justice et du bureau du gouverneur général.

5. Débats parlementaires et amendements

Dépôt et lectures

Les projets de loi sont déposés par les ministres ou les membres du parti au pouvoir. Ils subissent trois lectures au Sénat et à la Chambre des communes, et font l'objet d'une étude en comité dans chacune des chambres. Le détail de ces étapes est exposé dans diverses publications telles que le *Précis de procédure* de la Chambre des communes, ainsi que *Le Sénat aujourd'hui* et le *Règlement du Sénat du Canada*.

C'est soit le Cabinet, sur la recommandation du leader du gouvernement à la Chambre des communes, soit ce dernier en vertu du pouvoir délégué par le Cabinet, qui décide de la date et du lieu du dépôt d'un projet de loi.

Sur instruction du leader du gouvernement à la Chambre des communes, le secrétaire adjoint du Cabinet pour la législation et la planification parlementaire donne avis de dépôt au greffier de la Chambre des communes. Si le dépôt doit se faire au Sénat, la détermination de la date revient également au leader du gouvernement à la Chambre des communes, mais après consultation du leader du gouvernement au Sénat. Dans tous les cas, le secrétaire adjoint en informe le ministre responsable.

À la Chambre des communes, la fixation de la date et de l'heure du débat de deuxième lecture, de l'étape du rapport et de la troisième lecture revient au leader du gouvernement à la Chambre des communes. Au Sénat, le déroulement des différentes étapes est réglé par le leader du gouvernement au Sénat.

Au cours de l'étude en comité, que ce soit au Sénat ou à la Chambre des communes, le ministre responsable ou le secrétaire parlementaire assiste aux audiences du comité afin de faciliter les délibérations en s'assurant que la position du gouvernement est bien exposée. Cela est particulièrement important dans les cas où il est proposé d'apporter des amendements au projet de loi.

Amendements

Les règles suivantes s'appliquent lorsque le ministre responsable veut proposer ou accepter des amendements après le dépôt d'un projet de loi :

- L'agrément du ministre suffit pour les amendements de pure forme, le Cabinet n'ayant pas à être consulté.

- S'agissant d'amendements qui ont des répercussions sur les orientations et objectifs approuvés par le Cabinet ou qui soulèvent des questions d'orientation générale dont celui-ci n'a pas été saisi, il y a lieu de reprendre les étapes suivies pour le projet de loi original : présentation d'une note au Cabinet, étude par le comité d'orientation initialement saisi et agrément du Cabinet.
- Les amendements importants peuvent toutefois, en cas d'urgence, être directement soumis à l'approbation du premier ministre et du président du comité d'orientation compétent du Cabinet, ainsi qu'à celle des autres ministres intéressés.

Les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement doivent être rédigés ou à tout le moins passés en revue par la Section de la législation du ministère de la Justice.

Sanction royale

La sanction royale constitue l'ultime étape du processus d'édiction des lois. La date de la cérémonie de sanction royale est fixée par le leader du gouvernement à la Chambre des communes après consultation du leader du gouvernement au Sénat.

6. Entrée en vigueur

Sauf disposition contraire, la loi entre en vigueur à la date de sa sanction. Le plus souvent, toutefois, le texte prévoit que ses dispositions ou telles d'entre elles entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret du gouverneur en conseil. Les décrets de ce type sont rédigés par les fonctionnaires du ministère chargé de l'application de la loi et soumis à l'examen du Comité spécial du Cabinet par le ministre responsable. Une fois approuvé par le comité, le décret est transmis au gouverneur général pour signature, puis publié dans la *Gazette du Canada*. Le décret devrait être soumis à l'approbation du Cabinet assez longtemps avant la date prévue pour l'entrée en vigueur.

7. Prise de règlements

Les principales étapes du processus réglementaire sont prévues par la *Loi sur les textes réglementaires*. On y trouve notamment les règles suivantes :

- les projets de règlement sont examinés par le greffier du Conseil privé après consultation du sous-ministre de la Justice;
- les règlements sont transmis au greffier du Conseil privé pour enregistrement et publication dans la *Gazette du Canada*;
- le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation est saisi d'office de tous les règlements.

S'ajoutent à ces éléments les formalités d'analyse et de procédure que prévoit la Politique de réglementation fédérale.

8. Conclusion

La présente directive énonce les objectifs et les attentes du Cabinet relativement à l'activité législative du gouvernement. Ses dispositions, de même que celles des documents complémentaires établis par le greffier du Conseil privé relativement à la planification et à la gestion de cette activité, s'imposent à tous les fonctionnaires qui prennent part à celle-ci.